



Dictamen núm. 7/2019

Consulta general sobre l'accés dels i de les electes locals de l'oposició als expedients del Ple i de la Junta de Govern i al registre d'entrades i sortides.

Ponent: Josep Mir Bagó

El 28 de novembre de 2019 la GAIP rep la consulta següent del Grup Municipal de Junts per Vilanova (del Vallès):

- 1. Un regidor que no forma part de la Junta de Govern Local, pot tenir accés als expedients d'aquest òrgan una vegada s'ha fet la convocatòria?. Ha de sol·licitar-ho a l'Alcalde?.*
- 2. Un regidor que no forma part del Govern ha de tenir accés a la totalitat de l'expedient que es porta al Ple?. O només del punt d'aquell expedient que es porta al Ple, sense poder accedir als antecedents?. O pel contrari s'ha de fer la petició via instància?.*
- 3. Si les respostes anteriors són afirmatives, aquest accés ha de ser autònom i pot ser telemàtic (entenent que tenim certificat digital)?.*
- 4. Un regidor que no forma part del Govern pot tenir accés al registre d'entrades i sortides?.*

En resposta a aquesta consulta general, i en exercici de les funcions que li han estat atribuïdes per l'article 39 i la disposició addicional 6a de l'LTAIPBG i per l'article 7.2.i del seu Reglament, aprovat pel Decret 111/2017, de 18 de juliol, la GAIP emet el següent



Dictamen

Antecedents

El 28 de novembre de 2019 la Regidora i Portaveu del Grup Municipal de Junts per Vilanova a l'Ajuntament de Vilanova del Vallès exposa a la GAIP les dificultats amb què es troba per fiscalitzar la feina del govern, perquè des del govern no se'ls facilitaria la informació que es va sol·licitant (accés a expedients tractats en òrgans col·legiats), i quan aquesta els arriba seria amb retard i desfassada.

Assenyala que el seu grup municipal, ha sol·licitat reiteradament l'accés telemàtic, directe i autònom a la documentació íntegra dels expedients de les sessions plenàries i de les juntes de govern (JGL), que justifica en els següents termes: *L'accés a la documentació íntegra dels expedients que es tracten a les Juntes de Govern, ve reforçada perquè en el punt de control dels òrgans de govern a les sessions plenàries, només podem valorar les actes aprovades per JGL, sense poder accedir als expedients dels punts que s'han aprovat en aquell òrgan (sense poder veure els informes tècnics ni jurídics).* I afegeix: *A més a més, també hem demanat que se'ns informi del que es tractarà a les Juntes de Govern Local des del moment de la convocatòria de la mateixa; així com també l'accés als expedients que en formen part. De les JGL només ens arriba la informació -darrerament l'hem d'anar a veure a la web municipal- un cop aprovada l'acta de la sessió, normalment 8 dies després d'haver-se celebrat -a vegades 15 dies més tard-, i la informació arriba en format d'acta aprovada.*

Exposa que el grup municipal també ha sol·licitat accés directe i autònom al registre d'entrades i sortides, entenent que com a regidors hi han de de tenir accés.

Invoca, als efectes anteriors, els articles 39 i 76 del ROM de l'Ajuntament de Vilanova del Vallès i fa la següent consideració: *Ens preguntem com podem exercir les funcions d'estudi o consulta respecte el seguiment de la gestió de l'Alcaldessa, dels regidors i de la Junta de Govern Local, si no se'ns dona l'accés a expedients que s'han treballat i aprovat en junta de govern local, i només disposem d'una acta d'aprovació. És per això, que després d'haver llegit el Dictamen 2/2017 de la GAIP a una consulta feta per l'Ajuntament de Les Franqueses del Vallès, el meu grup ha sol·licitat en reiterades ocasions a l'Ajuntament de Vilanova del Vallès l'accés als expedients que són objecte de Ple i de Junta de Govern Local, i sempre ha estat denegat aquest accés, fins i tot amb una resposta posterior al ple municipal.*

Per una altra banda, assenyala també que aquest accés s'ha demanat que sigui telemàtic (disposem del certificat digital emès per l'Ajuntament) ja que tots els regidors de govern tenen l'accés telemàtic als expedients i a qualsevol hora; cosa que contrasta amb l'accés restringit que tenim els regidors a l'oposició, que per veure algun expedient en concret -licitacions d'obra, concursos, etc...- se'ns fa anar personalment a veure l'expedient, prèviament havent-ho sol·licitat; amb la limitació horària que



sobradament n'és coneixedor l'equip de govern, ja que per motius laborals hom no pot excusar-se de la feina per desplaçar-se i anar a estudiar un expedient.

Així mateix, indica que actualment l'accés als expedients del ple és telemàtic, però no es pot veure tot l'expedient, sinó només la part que arriba al ple. Per exemple, si és un expedient de l'any 2015 que tindria documents des d'aquella data, només tenim accés als documents que es porten a ple, i els del 2015 no els veuríem.

Acaba indicant que hauria fet diverses peticions a l'Alcaldia en el sentit del demanat a les consideracions anteriors, inclòs que sigui l'Ajuntament qui demani aquest dictamen a la GAIP, amb resultats infructuosos.

Fonaments jurídics

1. Consideracions generals sobre el dret d'accés a la informació dels membres de l'Ajuntament

L'article 77 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local (LRBRL), declara en els termes següents el dret dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat: Tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o president o de la comissió de govern tots els antecedents, dades o informacions que estiguin en poder dels serveis de la corporació i siguin necessaris per al desenvolupament de la seva funció. La sol·licitud d'exercici del dret recollit al paràgraf anterior ha de ser resolta motivadament en els cinc dies naturals següents al de la seva presentació.

L'article 164 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (TRLMRLC), aprovat pel Decret Legislatiu 2/2003, de 28 d'abril, desenvolupa el precepte anterior: 1 Tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o alcaldessa o del president o presidenta, o de la comissió de govern, tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció. 2 Els serveis de la corporació han de facilitar directament informació als membres de les corporacions quan: a) Exerceixin funcions delegades i la informació es refereixi a assumptes propis de llur responsabilitat. b) Es tracti d'assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres. c) Es tracti de l'accés a informació o documentació de la corporació local que sigui de lliure accés als ciutadans. 3 En els altres casos, la sol·licitud d'informació s'entén com a acceptada per silenci administratiu si no es dicta resolució denegatòria en el termini de quatre dies a comptar de la data de presentació de la



sol·licitud. En qualsevol cas, la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar en els supòsits següents: a) Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge. b) Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial. 4 El que disposen els apartats anteriors s'entén sens perjudici de l'obligació de facilitar a tots els membres de la corporació la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria. Quan es tracti d'un assumpte inclòs per declaració d'urgència, s'haurà de distribuir, com a mínim, la documentació indispensable per poder tenir coneixement dels aspectes essencials de la qüestió sotmesa a debat. 5 Els membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés. Aquesta còpia es pot obtenir en format paper o bé en el suport tècnic que permeti d'accedir a la informació requerida. 6 Els membres de la corporació han de respectar la confidencialitat de la informació a què tenen accés per raó del càrrec si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers.

Les disposicions legals anteriors són complementades pels articles 14, 15, 16 i 84 del Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Entitats Locals, aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre (ROF). En alguns aspectes (per exemple, en el cas del dret a còpia de la documentació sol·licitada) aquests preceptes són més restrictius per al dret d'accés que les disposicions de l'article 164 TRLMRLC; en aquests casos s'ha d'entendre que la llei catalana de règim local desplaça l'aplicació del ROF a les sol·licituds d'informació dels i de les electes locals de Catalunya.

Als efectes de les qüestions plantejades en aquesta consulta, escau subratllar les determinacions legals següents que resulten dels preceptes anteriors:

En primer lloc, que el dret a la informació dels membres dels Ajuntaments és amplíssim, ja que pot tenir per objecte pràcticament tota la informació que es troba en poder de l'Administració municipal. Només en quedaria exclosa, per l'article 164.3 TRLMRLC, la que vulneri el dret a l'honor, la intimitat personal o familiar o la pròpia imatge i l'afectada per la declaració de secret oficial o sumarial. A vegades hi ha una certa tendència a assimilar el concepte d'informació que pot vulnerar el dret a l'honor, la intimitat o la pròpia imatge amb el de possible vulneració de la normativa de protecció de dades personals; en realitat els conceptes d'honor, intimitat i pròpia imatge són molt més reduïts que el de dades personals, més aviat assimilables o propers al de dades personals especialment protegides de l'article 9.1 del Reglament UE 2016/679 del Parlament Europeu i del Consell de 27 d'abril de 2016, de protecció de dades personals (RPDP). Nogensmenys, els límits de l'article 164.3 TRLMRLC poden concórrer en no poca informació municipal (per exemple, expedients de serveis socials, determinats conceptes de les nòmines, etc.) i en aquests casos els serveis municipals responsables de custodiar la informació afectada han d'evitar que pugui caure a mans dels electes, tant del govern, com de l'oposició. Aquesta



major intensitat del dret d'accés dels i de les electes locals, respecte del dret general d'accés a la informació pública, es justifica en el fet que per als membres de l'Ajuntament aquest dret forma part del dret constitucional de participació política (article 23 de la Constitució) i comporta que tinguin un deure de confidencialitat respecte de la informació a la que poden accedir per raó del seu càrrec i, per tant, no estaria a l'abast de la ciutadania en general (article 164.6 TRLMRLC).

Al marge de l'exclusió anterior, l'únic requisit que han de complir els membres de l'Ajuntament per tenir dret a qualsevol informació que estigui en poder de l'Administració municipal és que la necessitin per a l'exercici de les seves funcions; la GAIP ja s'ha pronunciat en diverses resolucions sobre que qui millor pot decidir si una determinada informació municipal és necessària per a l'exercici de les funcions representatives és el propi regidor o regidora que fa la sol·licitud, no sent admissible la denegació per l'Alcaldia d'informació sol·licitada pels electes de l'oposició per la mera consideració que no la necessiten per a l'exercici de les seves funcions, llevat en el cas que de forma manifesta sigui demanada amb finalitats estrictament privades; en el cas dels membres de l'oposició, la seva capacitat per decidir quina és la informació que necessiten per a l'exercici de les seves funcions és especialment intensa, perquè les seves funcions de control del Govern i de l'Administració municipal es poden projectar a qualsevol àmbit d'actuació i poden requerir tota mena d'informacions; en canvi, en el cas dels regidors i regidores del govern municipal, la informació que necessiten per a l'exercici de les seves funcions és la que forma part de l'àmbit de responsabilitat política corresponent, sense que estigui justificat, per tant, que puguin accedir a informació d'altres àmbits de govern i administració (en aquest sentit, el fonament jurídic 3 del Dictamen 2/2019).

En segon lloc, la legislació vigent preveu dues vies o procediments diferents mitjançant els quals els i les electes locals poden obtenir informació de la respectiva entitat. Per una banda, en determinats casos els ha de ser facilitada pels serveis professionals (no polítics ni de govern) de l'administració en qüestió: (i) és la informació sobre l'àmbit corresponent d'administració i govern a la que han de poder accedir els i les electes amb funcions delegades de govern, (ii) la relativa a assumptes inclosos a l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, així com les resolucions i acords de tots els òrgans municipals, i (iii) la informació que sigui de lliure accés per a la ciutadania en general. En tots aquests casos, els membres de l'Ajuntament no tenen perquè demanar o requerir aquesta informació a l'Alcaldia, i es poden adreçar directament als serveis administratius que disposen d'ella (Secretaria, arxiu, etc.). Per l'altra banda, en la resta de casos han de demanar la informació a l'Alcaldia, que només la pot denegar si hi concorren els límits indicats més amunt (intimitat o secrets oficials o sumarians).

En tercer lloc, i en quant a la forma o abast amb la que poden obtenir la informació sol·licitada, l'article 164 TRLMRLC té dues previsions significatives. Per una banda, el seu apartat 4 garanteix als membres de l'Ajuntament que se'ls faciliti la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos a l'ordre del dia



de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria i sense necessitat de demanar-la. Per una altra, l'apartat 5 d'aquest mateix article els garanteix el dret a còpia (en paper o en el suport tècnic pertinent) de la documentació a la qual tenen dret d'accés.

Finalment, en les qüestions sobre les quals no hi ha pronunciament de la legislació de règim local, s'aplica supletòriament la legislació de transparència i dret d'accés a la informació pública. Així ho preveu clarament la disposició addicional 1ª.2 LTAIPBG, segons la qual *l'accés a la informació pública en les matèries que tenen establert un règim d'accés especial és regulat per llur normativa específica i, amb caràcter supletori, per aquesta llei*. Certament, el dret dels membres de les corporacions locals a la informació de la respectiva entitat constitueix un règim especial d'accés, de manera que s'ha de regir preferentment per la seva normativa especial (articles 77 LRBRL i 164 TRLMRLC i 14, 15, 16 i 84 ROF)

2. Sobre l'accés als expedients de la JGL

El Dictamen de la GAIP 2/2017 analitza i es pronuncia sobre el dret dels membres dels ajuntaments que no formen part de la Junta de Govern Local d'accedir automàticament, sense ni tan sols demanar-ho, a la documentació relativa als punts de l'ordre del dia de les sessions d'aquest òrgan col·legiat. La identitat d'aquesta part de la consulta amb una part de la que va donar lloc al Dictamen citat fa que sigui pertinent reproduir en aquest punt les consideracions fetes pel fonament jurídic 2 d'aquell Dictamen:

[Bona part de les qüestions plantejades en aquesta consulta s'inscriuen en el que podem anomenar accés directe i autònom dels i de les electes locals a la informació de la respectiva entitat. Per determinar les característiques i eventual dret a aquesta mena d'accés a la informació cal partir de la perspectiva de les diverses modalitats regulades per l'article 164 LMRLC:

- a) *Accés directe, que és el que han de facilitar als electes els serveis de l'Ajuntament, sense necessitat de cap resolució administrativa que l'autoritzi. És el previst per l'article 164.2 LMRLC, que el garanteix als regidors i a les regidores que exerceixen funcions delegades i la informació es refereix a assumptes propis de la seva responsabilitat, als regidors i a les regidores membres d'òrgans col·legiats en relació amb la informació pròpia dels assumptes inclosos a l'ordre del dia corresponent i a tots els i les electes quan té per objecte informació de lliure accés a la ciutadania... En tots aquests casos es pot presumir que l'accés a la informació és a demanda de l'electe, demanda que necessàriament ha de ser atesa pel servei municipal afectat.*
- b) *Es pot definir com a accés directe i autònom a la informació el que poden exercir els regidors i les regidores sense necessitat de demanar-lo o de requerir la intervenció del personal de l'Ajuntament. Seria el cas del previst per l'apartat 4 de l'article 164 LMRLC, que obliga els serveis municipals a*



facilitar a tots els membres de l'ajuntament la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos a l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria; els i les electes no han de demanar aquesta informació per a cada sessió: els ha de ser lliurada o posada a la seva disposició d'ofici pels serveis municipals i a partir d'aquest moment els regidors i les regidores poden consultar-la autònomament, sense necessitat de demanar la intervenció de cap servei municipal. També es pot definir com a supòsit d'accés directe i autònom el ... que es pot facilitar a bases de dades o a aplicatius informàtics o electrònics de l'Ajuntament, i que pot ser exercit directament i en qualsevol moment pels regidors o les regidores interessades, sense necessitat d'intervenció del personal de l'Ajuntament.

- c) *En la resta de casos, l'accés dels regidors i de les regidores a la informació de la respectiva administració requereix una sol·licitud a l'alcaldia i una resolució d'aquesta, que es presumeix estimatòria si no ha estat dictada en el termini de quatre dies (article 164.3 LMRLC). Aquestes sol·licituds només es poden denegar pels motius previstos pels apartats a (quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge) i b (quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial) de l'article 164.3 LMRLC.*

(...)

El dret dels regidors i de les regidores a accedir de forma directa, autònoma i amb antelació suficient a la documentació íntegra dels assumptes inclosos a l'ordre del dia els és garantit per l'article 46.2.b LRBRL, en relació amb el ple de l'ajuntament. En aquest context, la raó de ser d'aquest dret és òbvia: assegurar-los l'oportunitat de conèixer anticipadament i poder estudiar els assumptes sobre els quals hauran de debatre i votar i dels que, en definitiva, en seran més o menys responsables. Es tracta, per tant, d'un dret d'accés vinculat directament a l'exercici de la seva responsabilitat en tant que membres de l'òrgan col·legiat en qüestió. El mateix preveuen, amb idèntica finalitat i justificació, els articles 98.b i (en termes més generals, en relació amb tota mena d'òrgans col·legiats) 164.2.b LMRLC i 15.b del ROF. En relació amb l'accés a la documentació dels punts de l'ordre del dia de la Junta de Govern, els preceptes que s'acaben de citar el garanteixen (implícitament) només als seus membres, que serien els que en tot cas han de poder conèixer i estudiar amb antelació suficient els assumptes sobre els que s'hauran de pronunciar.

Ara bé, no es pot desconèixer que la literalitat de l'article 164.4 LMRLC formula un reconeixement més ampli del dret d'accés dels regidors i de les regidores a la documentació íntegra dels ordres del dia dels òrgans col·legiats: "el que disposen els apartats anteriors s'entén sens perjudici de l'obligació de facilitar a tots els membres de la corporació la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats, des del mateix moment de la convocatòria".



Tot i que la regulació d'aquesta qüestió sembla millorable, si hom contrasta els apartats 2.b i 4 de l'article 164 LMRLC es pot concloure que ofereixen dues regulacions amb abast relativament diferenciable del dret dels i de les electes locals a la informació connectada als ordres del dia dels òrgans col·legiats de la respectiva entitat:

- a) Per una banda, el primer (164.2.b) garanteix als electes accés directe a la informació dels assumptes inclosos en l'ordre del dia de les sessions dels òrgans col·legiats dels quals són membres. En el context que es formula aquest precepte aquest accés directe pot requerir petició prèvia del regidor o de la regidora interessada, pot abastar qualsevol informació relacionada amb l'assumpte en qüestió i l'accés es pot demanar i s'ha d'atendre en qualsevol moment, previ o posterior a la sessió que hagi de tractar-lo.*
- b) Per una altra, el segon (164.4) garanteix a tots els membres de l'ajuntament accés directe i autònom a la documentació íntegra dels ordres del dia de tots els òrgans col·legiats de l'entitat, a partir del moment de la seva convocatòria. Aquest precepte posaria l'accent en el caràcter automàtic i en el moment a partir del qual es pot exercir l'accés i la seva formulació beneficia sens dubte tots els membres de l'ajuntament, i en relació amb qualsevol dels seus òrgans col·legiats, i no només els que també ho són de l'òrgan col·legiat de què es tracti.*

Certament, es podria defensar que el dret d'accés reconegut per l'article 164.4 beneficia només els membres dels òrgans col·legiats de què es tracti, ja que així s'ha explicitat per part dels articles 46.2.b i 164.2.b LMRLC i 15.c del ROF, i només en ells concorre la justificació esmentada més amunt, de necessitar aquest accés en vistes a la seva participació en la presa de decisions de l'òrgan que es tracti. Tanmateix, són diverses les consideracions que procedeix formular contra aquesta interpretació més restrictiva: el tenor literal de l'article 164.4; el fet que comenci diferenciant expressament la seva regulació del que estableixen els apartats anteriors del mateix precepte (entre ells, el 2.b); la constatació que el dret d'accés anticipat dels electes que no són membres d'un òrgan col·legiat a la documentació relativa a l'ordre del dia de les seves sessions també pot tenir una justificació pertinent i perfectament legítima en la seva funció de control de tots els òrgans municipals i, sobretot, en la necessitat d'aplicar la interpretació més favorable al dret d'accés, que en aquest cas és la que beneficia un col·lectiu més ampli.

Per tant, la primera qüestió plantejada a la consulta s'ha de resoldre entenent que els regidors i les regidores que no són membres de la Junta de Govern Local tenen dret a poder consultar la documentació íntegra de tots els assumptes inclosos a l'ordre del dia d'aquest òrgan des del moment de la seva convocatòria. La satisfacció d'aquest dret no requereix sol·licitud prèvia a l'alcalde ni al personal de l'ajuntament i s'hauria de produir de forma automàtica, bé sigui podent consultar aquesta documentació a la dependència municipal assenyalada a aquests efectes (articles 1.d del ROF), o mitjançant accés directe dels i de les electes als serveis electrònics corresponents.



El segons aspecte que cal esclarir en relació amb l'accés directe i autònom a la documentació dels assumptes que formen part dels ordres del dia dels òrgans col·legiats (concretament de la Junta de Govern Local i del Ple) és sobre el seu abast temporal, és a dir: si s'ha de garantir només en el lapse temporal comprès entre la convocatòria i la celebració de la sessió corresponent, o si ha de ser indefinit en el temps. No hi ha un pronunciament normatiu explícit sobre aquesta qüestió.

En la lògica de l'article 164.4 LMRLC la posada a disposició de la documentació que aquest precepte garanteix als membres de l'ajuntament s'ha d'entendre que, per raons òbvies, no és indefinida, ja que si ho fos ben aviat acumularia la documentació relativa a diverses sessions i òrgans, fins a distorsionar greument el funcionament de l'administració i la gestió de la informació concernida. Es tracta, per tant, d'un accés directe i autònom que pot tenir data de caducitat i aquesta pot ser perfectament la posterior a la celebració de la sessió corresponent.

Aquesta interpretació, així mateix, posa en valor l'article 164.2.b LMRLC, que garanteix l'accés directe (si bé no autònom o automàtic, sinó previ requeriment als serveis municipals) dels membres dels òrgans col·legiats a la documentació dels assumptes inclosos als seus ordres del dia, sense límit de temps. Aquesta modalitat d'accés té la seva justificació, en la mesura que l'interès i la responsabilitat dels membres dels òrgans col·legiats no es limita al moment de l'adopció dels acords corresponents, ja que també es pot projectar en el futur, bé sigui a les circumstàncies d'execució d'aquests acords o a la seva valoració en tant en antecedents per a futures deliberacions.

De les anteriors consideracions se'n pot deduir que els electes locals, siguin o no siguin membres dels òrgans col·legiats concernits, no tenen garantit legalment el dret a què la documentació relativa als ordres del dia de les seves sessions resti indefinidament a la seva disposició directa i automàtica; un cop celebrada la sessió, els membres de l'òrgan col·legiat corresponent poden tenir accés directa a la documentació dels assumptes del seu ordre del dia prèvia petició als serveis municipals (article 164.2.b) i, en canvi, els i les electes que no són membres de l'òrgan en qüestió no tenen garantit l'accés a la documentació de les sessions ja celebrades sense autorització de l'alcalde.

Per tant, les qüestions segona i quarta de la consulta s'han de respondre indicant que no hi ha un dret d'accés directe i autònom indefinit dels regidors i de les regidores a la documentació relativa als ordres del dia del Ple i de la Junta de Govern, de manera que l'Ajuntament pot condicionar aquest accés al tràmit d'una comanda o, si s'escau, sol·licitud prèvia, bé als serveis municipals competents (si el regidor o la regidora que exerceix l'accés demana documentació d'un assumpte de l'ordre del dia del Ple o si qui el demana de la Junta de Govern és membre d'aquest òrgan) o bé a l'alcalde (si qui demana documentació d'un assumpte tractat per la Junta de Govern no n'és membre).

Aquesta conclusió no treu que tots els membres de l'ajuntament tenen dret a accedir, en qualsevol moment, a la documentació relativa als assumptes tractats a qualsevol dels seus òrgans col·legiats, en



siguin o no en siguin membres. Si l'article 164.4 els garanteix aquest dret des del moment de la convocatòria de la sessió corresponent, no tindria cap sentit que en el futur se'ls podés denegar per raons substantives].

Tot i que l'objecte de la consulta que donà lloc al Dictamen 2/2017 no és del tot coincident amb l'actual, ja que ambdues consulten sobre diversitat de qüestions, no hi ha dubte que coincideixen a demanar un pronunciament de la GAIP sobre si els membres de l'Ajuntament que no són membres de la Junta de Govern Local tenen dret a accedir als expedients d'aquest òrgan des del moment de la seva convocatòria, i aquest pronunciament és el que fonamenten les consideracions anteriors, en base a les quals és procedent contestar a la pregunta sobre si un regidor que no forma part de la Junta de Govern Local pot tenir accés als expedients d'aquest òrgan una vegada s'ha fet la convocatòria o ha de demanar-ho a l'Alcalde, la resposta que escau és que l'article 164.4 TRLMRLC sí que li garanteix l'accés directe i autònom als expedients indicats, sense necessitat de sol·licitar-ho a l'Alcaldia.

3. Sobre el contingut dels expedients del Ple a disposició dels seus membres

L'article 98.b TRLMRLC estableix el següent: Les sessions plenàries s'han de convocar, com a mínim, amb dos dies hàbils d'antelació, llevat de les extraordinàries amb caràcter urgent, la convocatòria de les quals ha d'ésser ratificada pel ple. La documentació íntegra dels assumptes inclosos en l'ordre del dia que ha de servir de base per al debat i, si s'escau, la votació, ha d'ésser a disposició dels regidors en la secretaria de la corporació abans de l'expedició de la convocatòria. El mateix estableix, gairebé literalment, l'article 46.b LRBRL. Per la seva banda, l'article 84 ROF determina que Toda la documentación de los asuntos incluidos en el orden del día que debe servir de base al debate y, en su caso, votación deberá estar a disposición de los miembros de la Corporación desde el mismo día de la convocatoria en la Secretaría de la misma. Cualquier miembro de la Corporación podrá, en consecuencia, examinarla e incluso obtener copias de documentos concretos que la integren, pero los originales no podrán salir del lugar en que se encuentren puestos de manifiesto.

Documentació íntegra. Tota la documentació. Són les expressions literals que empren els textos legals citats per indicar la informació que ha d'estar a disposició de tots els membres del Ple, a la Secretaria de l'Ajuntament, des del moment de la convocatòria de la sessió. Per tant, és exigible que aquesta posada a disposició, automàtica i directa, dels membres del Ple de la documentació relativa als assumptes que formen part de l'ordre del dia de la sessió no sigui parcial o limitada i abasti tota la documentació ... que ha de servir de base al debat.

No es pot descartar que a la pràctica les expressions "documentació íntegra" o "tota la documentació" siguin susceptibles d'interpretacions diverses. Una solució que pot orientar la solució pertinent en la



majoria de casos és assimilar aquests conceptes a tot l'expedient relatiu a l'assumpte sobre el qual s'hagi de pronunciar el Ple. L'expedient constitueix, a més, una institució perfectament regulada, amb un contingut que pot ser determinat amb certesa jurídica raonable. L'article 70 de la Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del procediment administratiu comú (LPAC) regula en els següents termes els expedients administratius (en la mateixa línia que l'article 164 del ROF, si bé incorporant les conseqüències de l'Administració electrònica): 1. Se entiende por expediente administrativo el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa, así como las diligencias encaminadas a ejecutarla. 2. Los expedientes tendrán formato electrónico y se formarán mediante la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos, así como un índice numerado de todos los documentos que contenga cuando se remita. Asimismo, deberá constar en el expediente copia electrónica certificada de la resolución adoptada. 3. Cuando en virtud de una norma sea preciso remitir el expediente electrónico, se hará de acuerdo con lo previsto en el Esquema Nacional de Interoperabilidad y en las correspondientes Normas Técnicas de Interoperabilidad, y se enviará completo, foliado, autenticado y acompañado de un índice, asimismo autenticado, de los documentos que contenga. La autenticación del citado índice garantizará la integridad e inmutabilidad del expediente electrónico generado desde el momento de su firma y permitirá su recuperación siempre que sea preciso, siendo admisible que un mismo documento forme parte de distintos expedientes electrónicos.

En la mesura que el que uneix i en certa manera justifica els expedients administratius és la resolució a la qual es vinculen, i atès que la inclusió d'un assumpte determinat a l'ordre del dia del Ple sol ser als efectes d'aprovar la resolució corresponent, la solució lògica més habitual a la qüestió que s'està comentant és facilitar als membres del Ple accés a l'expedient administratiu sencer de cada un dels assumptes que han d'integrar l'ordre del dia.

L'anterior, tanmateix, tot i ser allò presumptament més habitual, no deixa de ser una opció de mínims. En part, perquè no es pot descartar que els antecedents necessaris per al debat d'una proposta d'acord del Ple es trobin no en un sol expedient administratiu, sinó en més d'un; aquest fenomen es pot donar, entre altres, en casos de resolucions diverses sobre un mateix objecte (per exemple, resolucions d'autorització, d'execució i de sanció, cada un d'elles amb el seu propi expedient i totes elles vinculades a l'entorn d'una mateixa activitat), o d'acords del Ple sense contingut resolutori i que poden afectar diversos expedients. I en part perquè el concepte estricte d'expedient administratiu emprat per l'article 70 LPAC pot portar a què en restin exclosos documents que poden ser necessaris per debatre la resolució que es porta al Ple; cal tenir en compte que segons l'article 70.4 LPAC, no formarà parte del expediente administrativo la información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en aplicaciones, ficheros y bases de datos informáticas, notas, borradores, opiniones, resúmenes,



comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas, así como los juicios de valor emitidos por las Administraciones Públicas, salvo que se trate de informes, preceptivos y facultativos, solicitados antes de la resolución administrativa que ponga fin al procedimiento. Aquesta informació, o part d'ella, que legalment no és obligat d'incloure a l'expedient administratiu, en canvi pot ser perfectament rellevant, i fins i tot necessària, per debatre l'assumpte corresponent a la sessió del Ple.

I és que aquest ha de ser bàsicament, tal com indica l'article 84 ROF, el criteri determinant per decidir la documentació que es posa a disposició dels membres del Ple des del moment de la convocatòria de la sessió de què es tracti: que hagi de servir de base del debat i, si s'escau, votació de l'assumpte en qüestió. A aquests efectes, cal entendre que, com a mínim, són necessaris els mateixos documents i antecedents utilitzats per l'òrgan, funcionari o autoritat per formular la corresponent proposta de resolució, perquè el debat s'ha de poder celebrar d'acord amb un principi d'igualtat d'armes, és a dir: els diversos membres del Ple, del govern i de l'oposició, han de tenir l'oportunitat de poder consultar la mateixa informació que incideix en l'assumpte a debatre i sobre el qual poder votar.

Les anteriors consideracions han de portar a què en cas de dubte s'apliqui una interpretació expansiva: és preferible posar a disposició dels membres del Ple documentació innecessària o sobrerera (naturalment, sense pretendre inundar-los amb un excés deliberat d'informació, que no deixa de ser una manera de desinformar), que deixar de posar a la seva disposició informació que, en el moment del debat, es pugui posar de manifest (perquè hi fan referència membres de l'equip de govern i resulta que els de l'oposició no han pogut consultar-la, per exemple), que realment serveix de base per al debat i la votació.

Cal tenir en compte que si els serveis municipals (que segons l'article 164.2.b són els responsables de formar aquesta documentació a disposició dels membres del Ple) incompleixen el deure que estem comentant, i o bé no es posa a disposició dels membres de l'Ajuntament la informació relativa als assumptes inclosos a l'ordre del dia del Ple, o la que es posa a la seva disposició és escadussera o insuficient per documentar-se per poder participar en igualtat de coneixements en el debat plenari, aquest fet podria comportar fins i tot la nul·litat de ple dret (en la mida que pugui considerar-se que infringeix les regles de formació de la voluntat dels òrgans col·legiats, ex article 47.1.e LPAC), o com a mínim l'anul·labilitat de la resolució afectada.

Finalment, l'aplicació pràctica d'allò que sostenen els paràgrafs anteriors no tindria perquè ser especialment problemàtica. La posada a disposició de la documentació relativa a cada sessió als membres del Ple s'ha de fer a la Secretaria municipal (articles 16.1.d i 84 ROF). L'àrea, servei o regidoria que impulsi l'assumpte de la seva competència inclòs a l'ordre del dia del Ple és qui ha de



facilitar la documentació corresponent a la Secretaria municipal (article 177.2 del ROF: para que puedan incluirse en el orden del día de una sesión, los expedientes deberán estar en poder de la Secretaría tres días antes, por lo menos, del señalado para celebrarla). I l'examen d'aquesta documentació, en principi, s'ha de fer en forma de consulta a les dependències de la Secretaria, sens perjudici que els membres del Ple tenen dret a demanar còpia, si bé limitada a documents concrets (article 84.2).

A la vista de les anteriors consideracions, cal concloure que a la pregunta sobre si un regidor que no forma part del Govern ha de tenir accés a la totalitat de l'expedient que es porta al Ple, o només del punt d'aquell expedient que es porta al Ple, sense poder accedir als antecedents, la resposta ha de ser que qualsevol membre del Ple, sigui del govern o de l'oposició, ha de tenir accés a tots els antecedents (i com a mínim a tot l'expedient) de cada assumpte a debatre en el Ple, des del moment de la seva convocatòria, a les dependències de la Secretaria municipal, sense necessitat de demanar aquesta documentació via instància o sol·licitud a l'Alcaldia.

4. Sobre l'accés autònom i telemàtic

Un cop establert el dret dels membres de l'Ajuntament a accedir a una documentació determinada, aquesta part de la consulta interroga sobre si l'accés a ella pot ser autònom i telemàtic, o si, per contra, han de consultar la informació en paper i en un horari determinat a dependències municipals. La resposta a aquesta qüestió pot ser diferent en funció de la via o procediment que s'ha seguit per obtenir l'accés a la informació.

En el cas de documentació relativa a assumptes inclosos a l'ordre del dia de sessions d'òrgans col·legiats, la forma d'accés a ella el normal és que sigui la prevista per la Secretaria municipal, amb caràcter general. Tal com s'ha posat de manifest al fonament jurídic anterior, en relació amb la documentació dels assumptes del Ple, la normativa vigent (articles 46.2.b LRBRL, 98.b TRLMRLC i 84 del ROF), que ja té uns quants anys, estableix explícitament que ha d'estar a disposició dels seus membres a la Secretaria de l'Ajuntament, des del moment de la convocatòria. Per tant, una interpretació literal d'aquests preceptes porta a la conclusió de què la consulta d'aquesta documentació requereix que els membres de l'Ajuntament es desplacin a les dependències de la Secretaria, lògicament dins de l'horari de funcionament d'aquest servei, i consultin la documentació del Ple en el suport que hagi estat disposat, en paper o/i en pantalla.

A més de les determinacions anteriors, l'article 164.5 TRLMRLC també obra la porta a l'accés electrònic, i fins i tot telemàtic, dels membres de l'Ajuntament a la informació de la respectiva corporació. Aquest precepte estableix el següent: *els membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés. Aquesta còpia es pot obtenir en format paper o bé en el suport*



tècnic que permeti d'accedir a la informació requerida. Aquesta genèrica referència al “suport tècnic”, comprensiblement ambigua atès el moment, 2003, en el que s'aprova aquesta norma, afecta tota la informació a la que poden tenir accés els membres dels ajuntaments, també la relativa als assumptes dels òrgans col·legiats, que en aplicació d'aquest precepte seria susceptible de ser-los posada a disposició per mitjans electrònics o telemàtics. L'ambigüitat del precepte, tanmateix, impedeix que es pugui deduir d'ell un hipotètic dret dels electes d'optar per aquests mitjans d'accés.

Ja s'ha apuntat que els preceptes citats al paràgraf anterior tenen uns quants anys de vigència; l'article 46.2.b LRBRL manté la redacció original de 1985, que el 98.b TRLMRLC, que és del 2003, es limita a reproduir i el ROF és de 1986. Tots ells, per tant, preceptes molt anteriors a la introducció i implantació de l'Administració electrònica, promoguda decididament per l'LPAC. És perfectament sabut que aquesta llei bàsica fa una aposta molt decidida perquè el funcionament de les administracions públiques i les seves relacions amb la ciutadania es facin, en la mida del possible i preferentment, per mitjans electrònics. A títol d'exemple, l'article 13, relatiu als drets de les persones en les seves relacions amb les administracions públiques, comença declarant el seu dret a comunicar-se amb les administracions públiques a través d'un Punt general electrònic (apartat a) i a ser assistides en l'ús de mitjans electrònics en les relacions amb les administracions públiques (apartat b). Per la seva banda, l'article 14 comença afirmant el dret de les persones a elegir en qualsevol moment si es comuniquen amb les administracions públiques, en l'exercici dels seus drets i obligacions, amb mitjans electrònics o no, llevat dels casos que legalment es pugui imposar precisament l'ús de mitjans electrònics.

Sense necessitat d'insistir amb més referències normatives, no hi ha dubte de què els requeriments dels articles 46.2.b LRBRL, 98.b TRLMRLC i 84 del ROF, sobre la posada a disposició dels membres de l'Ajuntament de la documentació relativa als assumptes del Ple, s'han d'interpretar de conformitat amb la realitat de l'Administració electrònica o digital, i amb l'ànim del legislador de promoure el màxim la implantació dels mitjans electrònics a les administracions públiques. A banda de les determinacions legals, l'accés a la informació pública amb suport electrònic, si existeixen els instruments i les capacitats que ho fan efectivament possible i accessible per a totes les persones afectades, d'entrada sembla el millor per a tothom, tant per a l'Administració (que no ha de preparar expedients, ni fer còpies, ni facilitar espais físics, ni atendre persones que sovint interfereixen en el treball administratiu), com per a les persones que accedeixen a la informació (que poden fer l'accés a l'hora que millor els convé, es poden prendre tot el temps que considerin necessari i copiar còmodament els documents que els interessin), i tot amb la màxima celeritat.

Per tant, sembla més que raonable que l'accés automàtic dels membres de l'Ajuntament a la documentació relativa als assumptes que figuren a l'ordre del dia del Ple (i, en general, a l'ordre del dia dels òrgans col·legiats), garantit per l'article 164.2.b i 4 TRLMRLC, es pugui fer preferentment per



mitjans electrònics o telemàtics, sempre que l'Ajuntament pugui posar a disposició dels seus membres els recursos tecnològics necessaris (certificat o signatura digital, dispositiu informàtic, si s'escau, i capacitació personal, si cal). No hi ha actualment cap llei que així ho obligui i per tant dependrà de cada Ajuntament (de la seva voluntat i de la realitat dels seus mitjans i recursos tecnològics) la possibilitat que els seus membres puguin accedir autònomament i per mitjans telemàtics a la documentació relativa als assumptes del Ple o, si s'escau, de l'altre òrgan col·legiat.

En qualsevol cas, la posada en pràctica de l'accés telemàtic i autònom a la documentació considerada als paràgrafs anteriors s'ha de fer amb les cauteles necessàries per evitar el risc de què amb ell es pugui difondre indegudament informació pública, especialment la que sigui afectada per límits legals al dret d'accés que podrien impedir que la ciutadania en general pogués accedir-hi. Tal com s'ha dit més amunt, els membres dels ajuntaments tenen un dret reforçat d'accés a la informació de l'administració respectiva, del que només en resten excloses les dades relatives a la intimitat de les persones i les afectades per secret oficial o sumarial. Caldria evitar, per tant, que la informació a la que legítimament poden accedir els membres de l'Ajuntament, però que no estaria a l'abast d'una persona del carrer, pugui ser difosa a terceres persones pels membres de l'Ajuntament que hagin pogut obtenir-la. Hi poden haver diverses maneres d'adoptar les mesures cautelars pertinents per aconseguir-ho: recordar als electes el deure de confidencialitat que els imposa l'article 164.6 TRLMRLC i advertir-los de la responsabilitat que podrien incórrer en cas d'incomplir-lo, facilitar-los únicament consulta sense còpia de la informació a la que no podrien accedir persones que no tinguessin la condició d'electes, etc. En tot cas, la modalitat d'accés telemàtic ha de tenir en compte aquestes cauteles, i adoptar les mesures adequades a aquests mitjans per aplicar-les.

Un cas diferent al que analitzen els paràgrafs anteriors és el de l'eventual aplicació de mitjans electrònics o/i telemàtics en l'accés a informació sol·licitada per membres de l'Ajuntament a l'Alcaldia, en aplicació del procediment regulat pels apartats 1 i 3 de l'article 164 TRLMRLC. A diferència del cas anterior –en relació amb el qual hi ha les majors determinacions legals indicades als paràgrafs anteriors i en el que el mitjà d'accés és organitzat per la Secretaria municipal conjuntament per al col·lectiu d'electes municipals, i no individualment per a cada sol·licitud, que de fet no existeix-, en aquest cas el procés d'accés a la informació comença amb una sol·licitud formulada per un regidor o una regidora, abasta el volum d'informació que s'hagi sol·licitat i el que cal que ens preguntem és fins a quin punt l'electe que sol·licita la informació té dret a elegir el mitjà, suport o format amb el que vol accedir a la informació sol·licitada.

La legislació de règim local no garanteix el dret dels i de les electes per escollir el mitjà, la forma o el format de l'accés a la informació, llevat de la genèrica previsió de l'article 164.5 TRLMRLC citat més amunt, que tampoc acaba de reconèixer-lo. Per tant, i d'acord amb el previst per la disposició addicional



1a.2 LTAIPBG, escau aplicar supletòriament l'LTAIPBG, l'article 36.1 de la qual estableix que *si una sol·licitud és estimada totalment o parcialment, l'òrgan competent ha de subministrar la informació a l'interessat, en el format en què l'hagi demanada*. Així doncs, cal partir del criteri general segons el qual la persona que sol·licita informació pública té dret a determinar el format (terme aquest que s'ha d'entendre en un sentit ampli, no limitat al format informàtic, sinó equivalent també a la forma o al suport) en el que vol obtenir la informació. Aquest dret, tanmateix, no és un dret absolut, perquè l'apartat 2 del mateix article 36 contempla expressament diversos supòsits en els quals l'Administració pot decidir facilitar la informació en un format diferent del sol·licitat (salvant en qualsevol cas el dret dels i de les electes a obtenir còpia, amb el mitjà que escaigui): *a) Si hi ha una alternativa més econòmica, sempre que no dificulti al sol·licitant l'accés a les dades. b) Si la informació ja ha estat difosa o publicada provisionalment en un altre format i s'hi pot accedir fàcilment. En aquest cas, s'ha d'indicar al sol·licitant la font d'informació. c) Si es considera raonable utilitzar un format diferent del demanat, sempre que es justifiqui. d) Si el format en què s'ha demanat la informació pot comportar la pèrdua del suport que la conté o el pot danyar. e) Si tècnicament no és possible fer una còpia en el format en què s'ha demanat la informació. f) Si el format en què s'ha demanat la informació pot afectar els drets de propietat intel·lectual.*

Es pot concloure, per tant, que en els casos d'accés dels membres de l'Ajuntament a informació de la corporació a resultes d'una sol·licitud específica prèvia, l'electe sol·licitant pot escollir, en principi, la forma, format o suport en què vol que es materialitzi l'accés, de manera que l'opció escollida hauria de ser atesa per l'Ajuntament, tret que motivadament pugui subministrar la informació en un format o suport diferent, sempre que es doni alguna de les circumstàncies de l'article 36.2 LTAIPBG que ho justifiquin. Això pot comportar, naturalment, que l'electe sol·licitant pugui demanar accés telemàtic (i autònom, si s'escau) a la informació sol·licitada i l'Ajuntament hagi de proporcionar-lo, llevat que no sigui possible (per raons de manca de la tecnologia que el faci possible, per exemple) o que es pugui justificar la concurrència d'alguna de les circumstàncies que permeten a l'Administració imposar un canvi de format, d'acord amb el precepte citat.

Per una altra banda, també caldrà tenir en compte en aquests casos d'accés a la informació municipal prèvia sol·licitud específica la consideració que s'ha fet més amunt per als casos de posada a disposició de la informació relativa als assumptes que formen part d'una sessió del Ple: l'aplicació de formats o suports telemàtics o/i automàtics ha de ser sens perjudici de la necessària protecció de la informació eventualment afectada per algun límit a l'accés, especialment dels previstos per l'article 164.3 TRLMRLC.

A la vista de les anteriors consideracions, cal concloure que a la pregunta sobre si l'accés al qual tenen dret els membres de l'Ajuntament pot ser autònom i telemàtic, donant per suposat que disposen de



certificat digital, la resposta pertinent és que com a criteri general tenen dret a escollir la forma, format o suport en què es materialitza l'accés a la informació sol·licitada a la qual tenen dret i res impedeix que aquest accés pugui ser telemàtic; no gensmenys, en l'accés als documents relatius als assumptes de les convocatòries dels Plens i altres òrgans col·legiats, cal tenir en compte que els documents es posen a disposició d'un col·lectiu divers de membres de l'Ajuntament i que pot estar justificat que la forma o suport de l'accés sigui comú a totes les persones afectades; i en qualsevol cas, el format o suport emprat ha de ser sens perjudici de la necessitat de mantenir la reserva de la informació afectada pels límits establerts per l'article 164.3 TRLMRLC.

5. Sobre l'accés al registre d'entrades i sortides

Diverses reclamacions davant la GAIP han tingut per objecte l'accés de membres de l'Ajuntament al registre municipal d'entrades i sortides i les resolucions corresponents d'aquesta Comissió s'han pronunciat sistemàticament a favor de l'accés sol·licitat, sens perjudici de la necessitat de protegir les dades eventualment afectades pels límits dels i de les electes locals a la informació municipal establerts per la legislació de règim local. Atesos aquests precedents, la fonamentació jurídica d'aquest Dictamen es pot remetre a les consideracions formulades per algunes d'aquestes anteriors resolucions de la GAIP, que es reproduïen tot seguit:

Fonament jurídic 2 de la Resolució 119/2018, d'1 de juny, sobre la Reclamació 98/2018, formulada pel Grup municipal l'Esquerra independentista d'Altafulla - Acord municipal (l'EINA) contra l'Ajuntament d'Altafulla:

[La informació sol·licitada (un llistat dels registres municipals d'entrades i sortides de l'Ajuntament d'Altafulla, corresponent als mesos de gener i febrer de 2018) és sens dubte informació municipal, als efectes de l'article 164 TRLMRLC i informació pública, als efectes de l'LTAIPBG; cal partir, en conseqüència, d'un principi general favorable al dret de les persones reclamants a accedir-hi, sens perjudici dels límits que hi puguin concórrer.

El règim jurídic a què ha d'atendre l'accés sol·licitat és, preferentment, el que estableix l'article 164 TRLMRLC, atesa la condició d'electes locals que tenen les persones que formen el grup municipal reclamant. Segons aquest precepte, "1. Tots els membres de les corporacions locals tenen dret a obtenir de l'alcalde o alcaldessa o del president o presidenta, o de la comissió de govern, tots els antecedents, les dades o les informacions que són en poder dels serveis de la corporació i són necessaris per al desenvolupament de llur funció. (...) 3. (...) la resolució denegatòria s'ha de motivar, i només es pot fonamentar en els supòsits següents: a) Quan el coneixement o la difusió de la informació pugui vulnerar el dret constitucional a l'honor, la intimitat personal o familiar o a la pròpia imatge. b)



Quan es tracti de matèries afectades per la legislació general sobre secrets oficials o per secret sumarial. (...) 5. Els membres de la corporació tenen dret a obtenir còpia de la documentació a la qual tenen accés. Aquesta còpia es pot obtenir en format paper o bé en el suport tècnic que permeti d'accedir a la informació requerida. 6 Els membres de la corporació han de respectar la confidencialitat de la informació a què tenen accés per raó del càrrec si el fet de publicar-ho pot perjudicar els interessos de l'ens local o de tercers”.

El dret dels i de les electes locals a la informació municipal és un dret especialment reforçat, més intens que el reconegut per l'LTAIPBG a la ciutadania en general, ja que els límits que poden justificar-ne la denegació són substancialment més acotats que els previstos pels articles 21, 23 i 24 LTAIPBG: únicament els relatius a la protecció de secrets oficials o sumarians i de l'honor, la intimitat personal i familiar i la pròpia imatge, conceptes aquests últims vinculats al de dades personals, si bé més proper al d'algunes dades personals especialment protegides, que a les dades personals generals. És a dir, i en relació amb el límit de la protecció de dades personals, que és el que pot concórrer en aquest cas, es pot entendre que l'article 164 TRLMRLC proporciona als membres de l'Ajuntament l'autorització legal requerida per l'article 11.2.a de la Llei orgànica 15/1999, de 13 de desembre, de protecció de dades de caràcter personal (LOPD), per accedir a informació que contingui dades d'aquesta naturalesa, llevat d'aquelles que puguin afectar l'honor, la intimitat personal i familiar i la pròpia imatge.

Hi ha diverses circumstàncies que justifiquen aquesta major intensitat del dret d'accés dels regidors i de les regidores a la informació municipal, fins i tot si conté algunes dades personals. En primer lloc, i amb caràcter general, en el fet que el seu dret d'accés a la informació municipal està connectat directament i s'empara en el dret de participació política reconegut per l'article 23 de la Constitució, fet que li proporciona un especial vigor jurídic, a més d'empara constitucional directa. En segon lloc, i més específicament en relació amb la protecció de les dades personals, s'ha de tenir en compte també que l'accés dels membres de l'Ajuntament a una base de dades municipal no comporta pròpiament una cessió de dades externa, ja que els regidors i les regidores de l'oposició són tant Ajuntament com els del govern municipal; òbviament, aquest fet no comporta que uns i altres puguin tenir accés indiscriminat a informació que contingui dades personals, ja que en aplicació del principi de qualitat de les dades (article 4 LOPD), l'accés a dades d'aquesta naturalesa no pot ser excessiu en relació amb les finalitats en atenció a les quals s'han recollit, de manera que s'hauria de limitar a les persones de l'organització municipal les funcions de les quals el justifiquin i una de les funcions que el poden justificar perfectament són les de control del govern i l'administració municipals que les lleis atribueixen als membres de l'oposició. En tercer lloc, aquesta major intensitat d'accés a la informació municipal dels electes i les electes locals també s'explica en base al deure de confidencialitat que els imposa l'article 164 TRLMRLC, en la línia del deure de secret de l'article 10 LOPD.



Cal valorar fins a quin punt la informació sol·licitada pel grup municipal reclamant conté dades relatives a l'honor, la intimitat personal o familiar i a la pròpia imatge. L'article 153 del Reglament d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals, aprovat pel Reial Decret 2568/1986, de 28 de novembre (ROF), estableix el següent sobre les dades que han de constar en els registres d'entrades i sortides de les administracions locals:

“1. Los asientos del Registro contendrán referencia exacta de cada uno de los documentos que se remitan desde las oficinas locales o que en ellas se reciban y, al efecto de los de entrada, deberán constar los siguientes extremos: a) Número de orden correlativo. b) Fecha del documento, con expresión del día, mes y año. c) Fecha de ingreso del documento en las oficinas del Registro. d) Procedencia del documento, con indicación de la autoridad, Corporación o persona que lo suscribe. e) Extracto, reseña o breve referencia del asunto comprendido en el cuerpo del escrito registrado. f) Negociado, Sección o dependencia a que corresponde su conocimiento. g) Resolución del asunto, fecha y autoridad que la haya dictado, y h) Observaciones para cualquier anotación que en caso determinado pudiera convenir. 2. Los asientos de salida se referirán a estos conceptos: a) Número de orden. b) Fecha del documento. c) Fecha de salida. d) Autoridad, Negociado, Sección o dependencia de donde procede. e) Autoridad, Corporación o particular a quien se dirige. f) Extracto de su contenido. g) Referencia, en su caso, al asiento de entrada, y h) Observaciones. 3. Los asientos han de practicarse de forma clara y concisa, sin enmiendas ni raspaduras que, si existieren, serán salvadas”.

D'aquests apartats poden contenir dades personals l'1.d i el 2.e (si la identitat que hi consta és d'una persona física) i, eventualment, els 1.e i h i 2.f i h (extracte del contingut de l'escrit registrat i observacions). I d'aquestes dades personals només és versemblant que puguin contenir (probablement amb caràcter excepcional) informació que afecti l'honor, la imatge o la intimitat els apartats 1.e i h i 2.f i h. De l'examen de la informació sol·licitada (els llistats d'entrades i sortides corresponents als mesos demanats, que l'Ajuntament ha facilitat a la GAIP) se'n dedueix que conté dades personals segurament innecessàries per a la finalitat de l'accés sol·licitat (adreça, telèfon, DNI, adreça electrònica) i en alguns casos excepcionals dades que poden afectar l'honor o la intimitat, si es considera que poden tenir aquest caràcter les dades sensibles reveladores d'ideologia o orientació política (serien indiciaires d'aquest caràcter algunes anotacions que parlen d'escrits sol·licitant posar o retirar símbols relatius al debat independentista).

Caldrà, doncs, ponderar i valorar fins a quin punt ha de prevaldre el dret d'accés a la informació sol·licitada o la protecció de les dades personals (especialment les relatives a l'honor i la intimitat) afectades.



L'accés sol·licitat és sens dubte idoni per a l'exercici de les funcions de control del govern i de l'administració municipal que la legislació de règim local atribueix als membres dels ajuntaments i que forma part de la seva funció representativa de la comunitat local respectiva. La relació d'escrits d'entrada i sortida de l'Ajuntament proporciona una base informativa molt útil per poder valorar i fer seguiment d'una part important de l'activitat municipal (qüestions que interessin més a la ciutadania, temps de resposta de l'administració municipal, preocupacions de determinades entitats, notificació efectiva de resolucions dels òrgans municipals, etc.). Fins i tot es pot indicar que, als efectes de les funcions de control que corresponen al grup municipal sol·licitant, el caràcter generalitzat o indiscriminat de la sol·licitud que per l'informe de l'APDCAT pot ser un motiu per afeblir-ne o posar en qüestió l'interès en l'accés sol·licitat, no és tal, ja que precisament l'eficàcia i la utilitat de poder accedir als llistats d'entrades i sortides rau precisament en el seu caràcter sistemàtic i complet. En aquest sentit, i a títol merament comparatiu, és significatiu el fet que l'article 128.2.c de la Llei 8/2010, de 23 de juny, de règim local de la Comunitat Valenciana reconegui el dret d'accés directe dels electes locals als registres d'entrades i sortides, sense necessitat de sol·licitud prèvia.

Cal concloure, per tant, que l'accés sol·licitat és idoni i necessari per a l'exercici de les funcions de control del govern i l'administració municipals que corresponen al grup sol·licitant, de manera que la seva denegació causaria un perjudici significatiu al seu dret a la informació, vinculat en el seu cas al de participació política de l'article 23 de la Constitució, exercit als efectes de controlar l'activitat municipal.

Per una altra banda, el dany que causaria l'accés a les persones físiques afectades seria el de divulgar diverses dades seves no especialment sensibles ni vinculades a la seva intimitat ni al seu honor (nom, DNI, adreça, telèfon i correu electrònic) i, en alguns casos excepcionals, dades de naturalesa sensible o especialment protegides, com ara les relatives a l'orientació política. Pel que fa a les dades no especialment sensibles, és pertinent evitar-ne la sobreexposició, com seria el cas de facilitar, a més de la identitat, el DNI, l'adreça, el telèfon i l'adreça electrònica; el coneixement de la identitat (nom i cognoms) és idoni i proporcional a la finalitat de l'accés, com s'ha argumentat als apartats anteriors, especialment si tenim en compte el dret d'accés a la informació especialment reforçat dels electes locals i el seu deure de respectar la confidencialitat; la resta de dades personals d'identificació i localització són innecessàries i la seva difusió podria suposar una invasió injustificada, de manera que caldria suprimir-les, tasca que no ha de suposar cap dificultat especial per a l'Ajuntament, ja que es tracta de suprimir o ocultar les columnes respectives del document Excel al qual les han transposat.

En quant a l'eventual presència en alguna de les anotacions de dades especialment sensibles o vinculades a l'honor o a la intimitat de les persones afectades, com ara les que poden revelar la seva orientació política o sexual o salut, cal localitzar-les de forma individualitzada i, en els casos que es detectin, tatar la identitat de la persona física corresponent. No sembla que aquesta tasca hagi de ser



especialment complexa, ja que són molt poques les anotacions que contenen dades d'aquesta naturalesa i la seva localització és molt senzilla, de manera que l'anonimització de les anotacions afectades no hauria de suposar un volum desproporcionat de treball per a l'administració municipal.

A una conclusió similar ha arribat, entre altres, la Resolució de la GAIP 140/2017, que estima l'accés continuat d'un grup municipal al registre d'entrades i sortides de l'Ajuntament corresponent i que, precisament als efectes d'aquest accés continuat, acaba recomanant a l'Ajuntament afectat que de cara al futur procuri evitar assentaments registrals amb referència expressa a dades personals sensibles i proporcioni les indicacions clares i pertinents al personal responsable, recomanació que sembla pertinent per a qualsevol Ajuntament, ja que facilitaria garantir el dret dels membres de l'oposició municipal a una informació molt idònia per a la seves funcions de control, sense perjudici excessiu per a les dades personals afectades i sense el cost d'una càrrega significativa de treball per a l'administració municipal.

Per una altra banda, tot i que aquesta Resolució declara el dret del grup municipal reclamant a accedir a dades personals (el nom i cognoms dels que envien o són destinataris dels escrits anotats als registres municipals d'entrada i sortida), el caràcter generalitzat i massiu d'aquest accés, el perjudici presumptament poc significatiu que amb ell es causa a les persones afectades i el deure de reserva o confidencialitat del grup municipal reclamant són factors que justifiquen no dur a terme el trasllat previst pels articles 31 LTAIPBG i 34 RGAIP.

Finalment, cal posar de manifest al grup municipal reclamant que aquesta resolució declara el seu dret d'accés a una informació (el nom i cognoms dels que envien o són destinataris dels escrits anotats als registres municipals d'entrada i sortida) que difícilment seria al seu abast sense tenir en compte la seva condició representativa; en conseqüència, i en aplicació del previst pels articles 164.6 TRLMRLC i 10 LOPD, té l'obligació de no difondre aquesta informació a ningú que no tingui la condició de membre de l'Ajuntament d'Altafulla].

Complementa les anteriors consideracions el fragment següent del fonament jurídic 2 de la Resolució 140/2017, de 10 de maig, sobre la Reclamació 48/2017, formulada pel Grup municipal de Convergència i Unió contra l'Ajuntament de Lleida:

[L'Ajuntament no s'oposa a aquest accés, però posa de manifest les dificultats materials del procés de preparació del registre per a la seva consulta pels electes locals, atès el gran nombre d'assentaments que s'hi practiquen diàriament. Aquestes dificultats, en cas que existeixin, no poden, tanmateix, impedir el compliment de l'article 164 TRLMRLC i privar d'efectivitat al dret d'accés que aquest precepte reconeix als electes locals. D'entrada, la sol·licitud del grup municipal reclamant, en els termes en què



està formulada, no demana accedir als assentaments del registre que ja s'han practicat, de manera que no obliga a fer cap actuació sobre aquests, sinó només a permetre el seu accés a les futures inscripcions registrals. Aquesta tasca futura no és, a més, complexa, ja que obliga únicament a adoptar la cura deguda en la formulació dels assentaments registrals i evitar la menció innecessària de dades personals sensibles, en els termes assenyalats abans. L'important, aquí, és que les persones encarregades del manteniment del registre rebin indicacions clares al respecte.

Pel que fa al format del lliurament de la informació, s'ha d'estimar el format digital demanat pel grup reclamant, ja que és aquell en què es troba disponible la informació, segons manifesta i l'Ajuntament no objecta].

En definitiva, és criteri de la GAIP que tots els membres de l'Ajuntament tenen dret a accedir al registre d'entrades i sortides de documents, que té la naturalesa d'informació pública municipal i constitueix una informació pertinent i rellevant perquè puguin fer un seguiment acurat de l'activitat municipal, sens dubte molt útil per dur a terme les seves funcions representatives i de seguiment i control de l'Administració i del Govern local.

Naturalment, aquest dret d'accés ha de ser sens perjudici del necessari respecte dels límits legals aplicables al dret a la informació dels membres de l'Ajuntament (article 164.3), que en el cas del registre de documents podrien comportar la necessitat de dissociar informacions relatives a dades personals especialment protegides o íntimes (per exemple dades indicàries de salut, parelles de fet, consum de drogues, etc), cautela que també seria convenient d'estendre a dades personals excessives o innecessàries (adreça, telèfon, etc.). Aquesta precaució segurament requerirà o bé que les inscripcions registrals siguin prou cauteloses o neutres, de manera que no continguin dades a les quals no puguin accedir els membres de l'Ajuntament, o bé que els serveis municipals depurin les inscripcions registrals de les eventuais dades afectades per límits de l'article 164.3 TRLMRLC, prèviament al seu lliurament als sol·licitants.

A la vista de les anteriors consideracions, cal concloure que a la pregunta sobre si un regidor que no forma part del govern pot tenir accés al registre d'entrades i sortides, cal respondre que sí, sens perjudici de les cauteles que siguin necessàries per protegir i evitar difondre la informació afectada pels límits legals a l'accés que siguin d'aplicació.



Conclusions

Primera

Els membres de l'Ajuntament que no formen part de la Junta de Govern local tenen el dret d'accés automàtic i directe a la documentació relativa a l'ordre del dia de les sessions d'aquest òrgan a partir del moment de la seva convocatòria.

Segona

Tots els membres del Ple tenen dret d'accés a la documentació relativa als diversos punts de l'ordre del dia, des del moment de la convocatòria de la sessió. Aquesta documentació ha d'incloure, com a mínim, l'expedient íntegre de cada assumpte i, en qualsevol cas, tots els antecedents en poder de l'Ajuntament que serveixin per fonamentar el debat i la votació, tot assegurant als membres de l'oposició la possibilitat de participar en el debat en condicions d'igualtat de coneixements sobre l'assumpte en qüestió amb els membres del govern municipal.

Tercera

Si l'Ajuntament i els regidors o les regidores interessades disposen dels recursos tecnològics necessaris, l'accés dels membres de la corporació a la informació municipal, en qualsevol de les seves modalitats, pot ser autònom i telemàtic. De fet, la legislació de procediment administratiu promou l'ús de comunicacions electròniques en l'àmbit de les Administracions públiques i les seves relacions i un dels drets que tenen els i les electes municipals al sol·licitar informació de l'Ajuntament respectiu és el d'escollir la forma, format o suport amb el que la volen rebre.

Quarta

Els membres de l'Ajuntament tenen dret a accedir al registre municipal d'entrades i sortides, sens perjudici de la necessitat d'evitar que puguin accedir a dades afectades pels límits establerts per l'article 164.3 TRLMRLC.

GAIP



COMISSIÓ DE GARANTIA
DEL DRET D'ACCÉS
A LA INFORMACIÓ PÚBLICA

Aquest és el nostre Dictamen, emès en relació amb una consulta de caràcter general, que no condiciona ni prejutja la nostra resolució de futures reclamacions sobre peticions concretes d'accés a la informació pública, en la mesura en què les circumstàncies i els interessos presents en cada cas poden determinar solucions diferents.

Elisabet Samarra Gallego

Presidenta